



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Die soziale Dimension Europas



Schriften
des Deutschen
Landkreistages

Band 87
der Veröffentlichungen
des Vereins für Geschichte
der Deutschen Landkreise e.V.

Herausgeber:

Deutscher Landkreistag
Berlin

Redaktion:

DLT-Pressestelle

Stand:

Februar 2010

ISSN 0503-9185

Vorwort



Am 1.12.2009 trat der Vertrag von Lissabon in Kraft. Erstmals findet das kommunale Selbstverwaltungsrecht in einem primärrechtlichen Dokument ausdrückliche Anerkennung und beendet somit die bis dato bestehende Kommunalblindheit der Europäischen Union. Für den Bereich der Sozialpolitik sieht der Vertrag keine maßgebliche, insbesondere materiellrechtliche Kompetenzerweiterung zugunsten der Europäischen Union vor. Lediglich mit der im Lissabon-Vertrag neu vorgesehenen Gesetzgebungskompetenz der Europäischen Union für den Bereich der Daseinsvorsorge-Dienstleistungen wurde eine Neuerung auch für den sozialen Bereich geschaffen. Dennoch schärft der Lissabon-Vertrag zum Einen die soziale Zielsetzung der EU. Zum Anderen werden die in sozialer Hinsicht bedeutsamen Grund- und Menschenrechte mit ihm an Gewicht gewinnen.

Die Landkreise sind in vielen Politikfeldern unmittelbar von europäischen Einwirkungen betroffen. Insbesondere die Sozialpolitik der Europäischen Union berührt die umfassenden sozialen Leistungen und Aufgaben der Landkreise. So treibt die EU die soziale Kohäsion im Sinne des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts im Unionsgebiet ebenso voran wie z. B. die Berücksichtigung sozialer Kriterien bei der öffentlichen Auftragsvergabe. Zudem verfolgt sie in der Beschäftigungs- und Eingliederungspolitik mit den Schlagworten „Flexicurity“ und „Active Inclusion“ neue Ansätze, die wesentlichen Anliegen der Landkreise entsprechen, weil diese sich sowohl als Arbeitgeber als auch als Träger sozialer Leistungen den Bedürfnissen der Arbeitnehmer sowie der Arbeitsuchenden annehmen. Schließlich nutzt die EU-Kommission zunehmend die so genannte Offene Methode der Koordinierung in den kommunalrelevanten Bereichen Jugend, allgemeine und berufliche Bildung, Sozialschutz, Armutsbekämpfung, besonders Kinderarmut, Rentenpolitik und Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Der Deutsche Landkreistag als Spitzenverband der 301 deutschen Landkreise, die mehr als zwei Drittel der Bevölkerung auf 96 % der Fläche Deutschlands repräsentieren, gibt mit dieser Broschüre einen Überblick über die wichtigsten kommunalrelevanten Tätigkeitsfelder der europäischen Sozialpolitik und bereitet zugleich die kommunale Position dazu auf.

Berlin, im Februar 2010



Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Landkreistages

Inhalt

Die soziale Dimension Europas

I.	Lissabon-Vertrag	3
	1. Sozialpolitik	3
	2. Grundrechte-Charta.....	4
	3. Rechtsgrundlage für die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse	5
	4. Urteil des Bundesverfassungsgerichts.....	6
	5. Position des Deutschen Landkreistages	7
II.	Soziale Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge	8
	1. Rechtliche Ausgangslage	8
	2. Europäische Rechtsprechung.....	9
	3. Position des Deutschen Landkreistages	9
III.	Die „erneuerte Sozialagenda“ der EU	10
	1. Mitteilung „Eine erneuerte Sozialagenda: Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts“.....	10
	2. Position des Deutschen Landkreistages.....	11
IV.	„Flexicurity“ und „Active Inclusion“	11
	1. „Flexicurity“-Konzept	11
	2. „Active Inclusion“-Initiative.....	12
	3. Position des Deutsches Landkreistages	12
V.	Die Offene Methode der Koordinierung (OMK)	13
	1. Instrumente der OMK	13
	2. Handlungsformen der OMK.....	13
	3. Position des Deutschen Landkreistages.....	14

Die soziale Dimension Europas

I. Lissabon-Vertrag

Der Vertrag von Lissabon ist nach der Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten am 1.12.2009 in Kraft getreten. Der Vertrag sieht in Bezug auf den bisher geltenden Vertrag von Nizza für den Bereich der Sozialpolitik keine maßgebliche, insbesondere materiellrechtliche Kompetenzerweiterung zugunsten der Europäischen Union vor. Bereits die Regelungen des Europäischen Verfassungsvertrages sahen diesbezüglich keine Neuerungen vor. Der Lissabon-Vertrag schärft lediglich die soziale Zielsetzung der EU und schreibt vor, dass die EU mit ihren Maßnahmen der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus Rechnung trägt. Die in sozialer Hinsicht bedeutsamen Grund- und Menschenrechte gewinnen durch den Lissabon-Vertrag allerdings an Gewicht.

Der Lissabon-Vertrag setzt sich aus dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zusammen. Letzterer tritt an die Stelle des bisherigen Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV).

Unter den allgemein anwendbaren Bestimmungen wurde in Art. 9 AEUV eine neue „Sozialklausel“ vorgesehen, in der die Zielsetzung der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung etc. für die Festlegung und Durchführung der Politik und Maßnahmen in diesen Bereichen festgeschrieben wird. Auch diese Klausel stellt jedoch keine Rechtsgrundlage für eigene EU-Kompetenzen in den genannten Bereichen dar.

1. Sozialpolitik

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union enthält einen neuen Titel über Sozialpolitik (Titel X, Art. 151 AEUV bis Art. 161 AEUV). In Art. 151 AEUV werden u. a. die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen mit dem Ziel der Angleichung, ein angemessener sozialer Schutz, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen festgeschrieben. Zu diesem Zweck sollen die Union und die Mitgliedstaaten Maßnahmen durchführen, die der Vielfalt der einzelstaatlichen Gepflogenheiten sowie der Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Union zu erhalten, Rechnung tragen. Diese Entwicklung soll sich aus dem Wirken des Binnenmarkts sowie der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben.

Zur Verwirklichung dieser Ziele soll die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten gemäß Art. 153 AEUV auf den folgenden Gebieten unterstützen:

- a) Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer,
- b) Arbeitsbedingungen,
- c) soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer,
- d) Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags,
- e) Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,
- f) Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung, vorbehaltlich des Abs. 5,
- g) Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Union aufhalten,
- h) berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen,

- i) Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Union aufhalten,
- j) berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen,
- k) Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz,
- l) Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung,
- m) Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes, unbeschadet des Buchstabens c).

Das Europäische Parlament und der Rat können diesbezüglich zwar Maßnahmen annehmen, diese dürfen jedoch lediglich unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten dazu bestimmt sein, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern, die zum Beispiel die Entwicklung des Austausches von Informationen und bewährten Verfahren zum Ziel haben.

Gemäß Art. 153 Abs. 2b AEUV dürfen Richtlinien in den in Art. 153 Abs. 1a bis i AEUV genannten Bereichen zudem unter Berücksichtigung der in den Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen Mindestvorschriften vorsehen, die schrittweise anzuwenden sind und keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen. Im gesamten sozialen Bereich verwendet die EU dabei die Offene Methode der Koordinierung, mit der die Kommission bereits heute die Politiken der Mitgliedstaaten koordiniert, ihnen aber keine Lösung, kein System oder Methode vorschreiben kann (ausführlich dazu unter V.). Von diesen Bereichen erfasst werden insbesondere die soziale Sicherheit von Arbeitnehmern und die Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Dabei wird die anerkannte Befugnis der Mitgliedstaaten, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen sowie ggf. strengere Schutzmaßnahmen zu treffen, durch den Richtlinien-Erlass nicht berührt.

2. Grundrechte-Charta

Eine Stärkung sozialer Gesichtspunkte wird schließlich durch die im Lissabon-Vertrag für rechtsverbindlich erklärte Charta der Grundrechte erreicht (Verweis in Art. 6 Abs. 1 EUV). Sie wird erstmals Bestandteil des EU-Primärrechts, auch wenn sie nicht Teil des Vertragstextes ist. Die europäischen Grundrechte sollen einklagbare subjektive Rechte gewähren. Neben den schon bisher weitreichenden Bestimmungen hinsichtlich der Nichtdiskriminierung werden durch die Einbeziehung der Menschenrechte explizit auch die Rechte älterer oder behinderter Bürger geschützt. Andere soziale Aspekte wie die Koalitionsfreiheit oder das Verbot der Kinderarbeit könnten im Vergleich zu vorher ein stärkeres Gegengewicht zu den wirtschaftlichen Grundfreiheiten bilden. Hervorzuheben sind daneben die folgenden kommunalrelevanten, in den Kapiteln Freiheits-, Gleichheits-, Solidaritäts- und Bürgerrechte festgeschriebenen Rechte der Grundrechte-Charta:

a) Freiheitsrechte sind u. a.

- Art. 6: Recht auf Freiheit und Sicherheit,
- Art. 7: Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens,
- Art. 14: Recht auf Bildung, Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung,
- Art. 15: Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten,
- Art. 16: Anerkennung der unternehmerischen Freiheit,
- Art. 18: Recht auf Asyl,
- Art. 19: Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung.

b) Gleichheitsrechte sind u. a.

- Art. 21: Verbot von Diskriminierungen,
- Art. 22: Achtung der Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen,
- Art. 23: Sicherstellung der Gleichheit von Frauen und Männern in allen Bereichen, einschließlich der Beschäftigung, der Arbeit und des Arbeitsentgelts,
- Art. 24: Rechte des Kindes auf Schutz und Fürsorge,
- Art. 25: Rechte älterer Menschen auf ein würdiges und unabhängiges Leben und auf die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben,
- Art. 26: Anspruch auf Integration von Menschen mit Behinderung.

c) Solidaritätsrechte sind u. a.

- Art. 28: Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen,
- Art. 29: Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst,
- Art. 31: Recht auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen,
- Art. 32: Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz,
- Art. 33: Schutz des Familien- und Berufslebens,
- Art. 34: Zugang zu sozialer Sicherheit und sozialer Unterstützung,
- Art. 35: Zugang zu Gesundheitsvorsorge und ärztlicher Versorgung,
- Art. 36: Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse,
- Art. 37: Sicherstellung eines hohen Umweltschutzniveaus und der Verbesserung der Umweltqualität.

d) Bürgerrechte sind u. a.

- Art. 40: Aktives und passives Wahlrecht bei den Kommunalwahlen,
- Art. 45: Recht auf Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit.

Ob die Grundrechte-Charta tatsächlich subjektive Abwehrrechte oder gar Teilhaberechte gewährt, die nicht bereits im Grundgesetz enthalten sind, erscheint aus heutiger Sicht zweifelhaft, zumal ihre gerichtliche Durchsetzung bis jetzt noch nicht erprobt ist.

3. Rechtsgrundlage für die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

Der Lissabon-Vertrag sieht in Art. 14 AEUV erstmals eine neue Rechtsgrundlage für die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse auf europäischer Ebene vor. Demnach können das Europäische Parlament und der Rat durch Verordnungen die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festlegen, unbeschadet der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, diese Dienste im Einklang mit den Verträgen zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren.

Unter die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse subsumiert die Europäische Kommission durchaus auch die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im sozialen Bereich, jedenfalls dann, wenn es sich um Bereiche handelt, in denen zum Teil bereits Wettbewerb mit privaten Anbietern besteht, wie beispielsweise bei Pflegediensten oder Kindergärten. Davon nicht zu trennen sind die Dienste im Gesundheitsbereich, wie z. B. Krankenhäuser, die nach Meinung der Kommission wirtschaftlicher Natur sind.

Das dem Lissabon-Vertrag angehängte Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse stellt in zwei Artikeln für Art. 14 AEUV eine Konkretisierung dar. Art. 1 des Protokolls stellt in einer Legaldefinition klar, dass hinsichtlich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse ein weiter Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lo-

kalen Behörden in der Frage besteht, wie diese Dienste zur Verfügung gestellt, in Auftrag gegeben und organisiert werden. Zudem wird ausdrücklich eine Nutzer- und Qualitätsorientierung bei universellem Zugang und Bezahlbarkeit betont. Selbst wenn konstatiert werden muss, dass Protokollen keine unmittelbare subjektiv-rechtliche Rechtsqualität zukommt, sind diese Hinweise jedenfalls in Bezug auf die Auslegung insbesondere von Art. 14 AEUV zu berücksichtigen. Schließlich ist auch das Protokoll selbst Teil des Primärrechts. Art. 2 des Protokolls sichert – deklaratorisch – die Freistellung der (nichtwirtschaftlichen) Dienste von allgemeinem Interesse von gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen. Hinsichtlich dieser nichtwirtschaftlichen Dienste besteht angesichts der primär auch auf die Verwirklichung des Binnenmarktes ausgerichteten Aufgabenorientierung des europäischen Gemeinschaftsrechts keine die EU zum Handeln ermächtigende Norm.

4. Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 30.6.2009 das deutsche Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon als mit dem Grundgesetz vereinbar eingestuft. Es hat dabei klare Aussagen zur Begrenzung der europäischen Zuständigkeiten getroffen.

Aus kommunaler Sicht sind besonders die Ausführungen und Klarstellungen des Gerichts zum Demokratie- und Subsidiaritätsprinzip von großer Bedeutung. Ausdrücklich stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass die europäische Integration auch im Sinne einer europäischen Öffentlichkeit zwar wachse, es jedoch nicht zu übersehen sei, dass die öffentliche Wahrnehmung von Sachthemen und politischem Führungspersonal in erheblichem Umfang an nationalstaatliche, sprachliche, historische und kulturelle Identifikationsmuster angeschlossen bleibe. Sowohl das Demokratieprinzip als auch das Subsidiaritätsprinzip verlangten deshalb, gerade in zentralen politischen Bereichen des Raumes persönlicher Entfaltung und sozialer Gestaltung der Lebensverhältnisse, die Übertragung und die Ausübung von Hoheitsrechten auf die EU in vorhersehbarer Weise sachlich zu begrenzen. Dies gelte u. a. für die fiskalischen Grundentscheidungen über Einnahmen und – gerade auch sozialpolitisch motivierte – Ausgaben der öffentlichen Hand, die sozialstaatliche Gestaltung von Lebensverhältnissen sowie kulturell besonders bedeutsame Entscheidungen etwa im Familienrecht und im Schul- und Bildungssystem.

Konkret führt das Gericht dazu aus, dass die sozialpolitisch wesentlichen Entscheidungen in eigener Verantwortung der deutschen Gesetzgebungsorgane getroffen werden müssten. Namentlich die Existenzsicherung des Einzelnen, eine nicht nur im Sozialstaatsprinzip, sondern auch in Art. 1 Abs. 1 GG gegründete Staatsaufgabe, müsse weiterhin primäre Aufgabe der Mitgliedstaaten bleiben, auch wenn Koordinierung bis hin zur allmählichen Angleichung nicht ausgeschlossen sei. Dies korrespondiere mit den rechtlich wie faktisch begrenzten Möglichkeiten der EU zur Ausformung sozialstaatlicher Strukturen.

Demokratische Selbstbestimmung ist nach Aussage des Gerichts schließlich auf die Möglichkeit, sich im eigenen Kulturraum verwirklichen zu können, besonders angewiesen bei Entscheidungen, wie sie insbesondere im Schul- und Bildungssystem, im Familienrecht, bei der Sprache u.a. getroffen würden. Die bereits wahrnehmbaren Aktivitäten der Europäischen Union auf diesen Gebieten griffen auf einer Ebene in die Gesellschaft ein, die in der primären Verantwortung der Mitgliedstaaten und ihrer Gliederungen bestehe. Die Gestaltung von Lehrplänen und Bildungsinhalten sowie etwa die Struktur eines gegliederten Schulsystems seien politische Grundentscheidungen, die einen starken Bezug zu den kulturellen Wurzeln und Wertvorstellungen eines jeden Staates hätten. Die Gestaltung von Schule und Bildung berühre, wie das Recht der familiären Beziehungen, in besonderem Maße gewachsene Überzeugungen und Wertvorstellungen, die in spezifischen historischen Traditionen und Erfahrungen verwurzelt seien.

5. Position des Deutschen Landkreistages

Der Deutsche Landkreistag stellt zustimmend fest, dass der Lissabon-Vertrag in Bezug auf den bisher geltenden Vertrag von Nizza für den Bereich der Sozialpolitik keine maßgebliche, insbesondere materiellrechtliche Kompetenzerweiterung zugunsten der EU vorsieht. Nach wie vor müssen die sehr unterschiedlichen Sozialsysteme der Mitgliedstaaten auch dort normiert werden. Unabhängig davon ist die im Lissabon-Vertrag vorgesehene Stärkung der sozialen Zielsetzung der EU als Gegengewicht zu der bisher überwiegend wirtschaftlich ausgerichteten Politik der Europäischen Union zu sehen. Dazu werden langfristig auch die in der verbindlichen Grundrechte-Charta festgeschriebenen Grund- und Menschenrechte beitragen können.

Die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts angemahnte erhöhte Legitimation des Handelns der Bundesregierung bzw. Deutschlands auf europäischer Ebene durch die verstärkten Beteiligungen von Bundestag und Bundesrat kann nur begrüßt werden. Deutlich macht das Gericht auch die Begrenzungen europäischen Handelns im sozialen Bereich fest. Es stellt ausdrücklich auf die Gestaltung der sozialpolitisch wesentlichen Entscheidungen sowie den Kulturraum mit den Fragen des Bildungs- und Familienrechts und damit insgesamt auf von der kommunalen Ebene bestimmte Bereiche ab. Gerade mit Blick auf die Existenzsicherung des Einzelnen, sei es die Grundsicherung im Alter oder bei Arbeitslosigkeit, betrifft dies unmittelbar auch die Landkreise. In diesen Bereichen sind europäische Interventionen nicht oder nur sehr eingeschränkt zulässig.

Die in Art. 14 des AEUV zugrunde gelegte neue Gesetzgebungskompetenz der Europäischen Union für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse wird mit Blick auf die Wahrung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung sehr kritisch gesehen. Diese Gesetzgebungskompetenz birgt die Gefahr, kommunale Kompetenzen an die EU-Ebene abgeben zu müssen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die EU Qualitätsstandards, Regulierungen und Evaluierungen kommunaler Daseinsvorsorgeleistungen auf europäischer Ebene festlegen will. Aus diesen Gründen haben die kommunalen Spitzenverbände in der Vergangenheit jegliche Tendenzen für eine europaweite Regelung der Dienste von allgemeinem Interesse abgelehnt.

Falls die Europäische Union von der Rechtsgrundlage in Art. 14 AEUV Gebrauch machen sollte, muss die Zuständigkeit für die Festlegung von Qualitätsstandards und Evaluierungen kommunaler Daseinsvorsorgeleistungen in kommunaler Hand bleiben. In diesem Fall muss die EU dem im Protokoll Nr. 26 festgeschriebenen weiten Ermessensspielraum der kommunalen Behörden vor Ort in der Frage, wie diese Dienste zur Verfügung gestellt, in Auftrag gegeben und organisiert werden, Rechnung tragen. Europaweite Regelungen würden gerade im Bereich der Daseinsvorsorgeleistungen den jeweils sehr unterschiedlichen Bedürfnissen der Bürger vor Ort nicht gerecht werden.

II. Soziale Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

Auf europäischer Ebene ist derzeit eine Tendenz zu beobachten, das an sich politisch neutrale Recht der öffentlichen Auftragsvergabe als vergemeinschaftete Materie zunehmend zur Durchsetzung bestimmter politischer Interessen heranzuziehen. Dazu zählen neben der Durchsetzung umweltorientierter Aspekte bei der öffentlichen Auftragsvergabe (sog. grüne Vergabe) Kriterien, die der Innovationsförderung neuer Produkte bzw. Dienstleistungen dienen (sog. vorkommerzielle Vergabe) sowie soziale Kriterien (sog. soziale Vergabe). Die Kommission verfolgt in diesen Bereichen zum Teil einen legislativen, zum Teil einen so genannten Soft-law-Ansatz. Letzterer beinhaltet rechtlich unverbindliche Dokumente, in denen die Kommission ihre Position zu einem bestimmten Regelungsbereich darlegt und oftmals weitere Schritte im Umgang mit der jeweiligen Materie ankündigt.

In diesem Sinne erarbeitet die Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit derzeit gemeinsam mit der Generaldirektion Binnenmarkt einen Leitfaden zur sozialen Verantwortlichkeit bei der öffentlichen Auftragsvergabe („Buying social: a guide to taking account of social considerations in public procurement“). Nach Aussage der Kommission stellt der Leitfaden derzeit ein nicht verbindliches, praktisches Handbuch für die öffentlichen Auftraggeber dar. Ziel des Leitfadens ist es, als Arbeitserleichterung für die Vergabestellen auf die bestehenden Möglichkeiten hinzuweisen, soziale Kriterien bei der Vergabepraxis zu berücksichtigen. Eine im Vorfeld der Vorbereitung des Leitfadens durchgeführte Studie hat ergeben, dass sowohl der gesetzgeberische Rahmen als auch die Praktiken in den Mitgliedstaaten so unterschiedlich wie komplex sind.

1. Rechtliche Ausgangslage

Die EU-Vergaberichtlinien ermöglichen grundsätzlich die Berücksichtigung bestimmter sozialer Aspekte für öffentliche Auftraggeber bei der Auftragsvergabe auf freiwilliger Basis. Gemäß Art. 26 der Richtlinie 2004/18 vom 31.3.2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge können die öffentlichen Auftraggeber insbesondere soziale und umweltbezogene Aspekte für die Ausführung des Auftrags vorschreiben, sofern diese mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und in der Bekanntmachung oder in den Verdingungsunterlagen angegeben werden.

Art. 19 RL 2004/18 ermöglicht es beispielsweise, speziell die Beschäftigung eines gewissen Anteils von behinderten Arbeitnehmern bei der Auftragsvergabe zu verlangen. Nach Art. 23 Abs. 1 RL 2004/18 können Behörden die Zugangsmöglichkeiten für Behinderte berücksichtigen und zwar sowohl zu den Informationstechnologien als auch im Sinne der Barrierefreiheit zu Gebäuden. Zugleich können auch positiv formulierte Ausschlusskriterien verlangt werden. So können Bewerber, die illegale Arbeitskräfte beschäftigen, von einer Vergabe ausgenommen werden. Unzulässig hingegen sind Kriterien, die lokale Bewerber bevorzugen, denn dies widerspricht den Grundsätzen des freien Wettbewerbs.

Das deutsche Recht hat nach der kürzlich erfolgten Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in § 97 Abs. 4 GWB nunmehr die Berücksichtigung solcher zusätzlicher Anforderungen für die Auftragsausführung an Auftragnehmer insbesondere hinsichtlich sozialer, umweltbezogener oder innovativer Aspekte in das Ermessen der öffentlichen Auftraggeber gestellt.

2. Europäische Rechtsprechung

Der Europäische Gerichtshof hat mit Urteil vom 3.4.2008 in der Rechtssache Rüffert hingegen entschieden, dass Tarifreue Regelungen in Vergabegesetzen, welche die Vergabe öffentlicher Aufträge an die Einhaltung von Tarifverträgen binden, grundsätzlich europarechtswidrig sind. Das Gericht sieht durch Tarifreue Regelungen die europäische Dienstleistungsfreiheit gefährdet. Tarifreue Regelungen seien auch nicht durch das Ziel des Arbeitnehmerschutzes oder der Sicherung der Leistungsfähigkeit des Sozialversicherungssystems zu rechtfertigen. Der EuGH hatte im konkreten Fall über ein Bauvorhaben in Niedersachsen auf der Rechtsgrundlage des dortigen Landesvergaberechts zu entscheiden. Das Unternehmen hatte sich bei der Auftragsvergabe verpflichtet, seine Mitarbeiter so zu entlohnen, wie es der örtliche Tarifvertrag vorsieht. Ein polnischer Subunternehmer zahlte allerdings seinen Arbeitern weniger als die Hälfte dessen. Die Stadt forderte daraufhin von Objekt- und Bauregie eine Vertragsstrafe mit Hinweis auf die Bestimmungen des niedersächsischen Tarifreuegesetzes.

Der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Rüffert ist zuzustimmen. Die verschiedenen Tarifreue Regelungen mit ihrer Bindung an das jeweils am Ort der Leistungserbringung geltende Tarifrecht stellten eine zusätzliche bürokratische Belastung dar. In der Praxis hat die Mehrzahl der Landkreise und Gemeinden die Einhaltung der Tarifreue kaum mehr geprüft. Dies hat in der Vergangenheit bereits dazu geführt, dass einzelne Bundesländer ihre Tarifreuegesetze wieder aufgehoben haben. Insofern bedeutet die Entscheidung eine Entlastung von bürokratischem Aufwand bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge. Mit der Entscheidung sind Arbeitnehmer auch keineswegs schutzlos gestellt. Vielmehr hat der Gesetzgeber über die Möglichkeit, nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz Tarifverträge für allgemein verbindlich zu erklären, ausreichende andere Möglichkeiten des Arbeitnehmerschutzes.

3. Position des Deutschen Landkreistages

Der Deutsche Landkreistag spricht sich mit Blick auf die Wahrung kommunaler Entscheidungsspielräume bei der öffentlichen Auftragsvergabe dafür aus, die Berücksichtigung sozialer Kriterien auf nationaler wie auf europäischer Ebene den Vergabestellen zu überlassen und von einem verbindlichen Ansatz abzusehen. Das Vergaberecht als Instrument des wirtschaftlichen Einkaufs der öffentlichen Hand ist rein produkt-, eignungs- und leistungsbezogen ausgestaltet. Soziale Kriterien sind in diesem Sinne ebenfalls vergabefremd und politisch motiviert und sollten daher generell nicht, jedenfalls nicht in verbindlicher Weise, mit dem Vergaberecht vermenget werden.

Dies gilt umso mehr, als die Berücksichtigung derartiger Kriterien erhebliche Kontrollpflichten der öffentlichen Auftraggeber bedeutet und zum anderen auf Seiten der Auftragnehmer zu höheren Kosten in der Sache sowie im Dokumentationsaufwand führen kann. Die Wahrnehmung der Kontrollpflichten für die Einhaltung sozialer Kriterien durch die öffentlichen Auftraggeber wäre mit unverhältnismäßigem und den Vergabestellen nicht zumutbarem Verwaltungsaufwand verbunden, der zudem den Ansatz einer Deregulierung des Vergaberechts konterkariert. Die Kontrollpflichten können auch nicht durch zertifizierte Labels ausgeräumt werden, da diese oftmals nicht verlässlich sind bzw. für große Produkt- und Dienstleistungsbereiche gar nicht existieren. Sollte es langfristig zu einem verbindlichen Ansatz bei der Berücksichtigung sozialer Kriterien kommen, drohen kommunale Entscheidungsspielräume bei der öffentlichen Auftragsvergabe entscheidend eingeschränkt zu werden.

III. Die „erneuerte Sozialagenda“ der EU

Die Europäische Kommission hat im Juli 2008 unter dem Titel „Eine erneuerte Sozialagenda“ ein umfangreiches Paket von insgesamt 19 verschiedenen Initiativen vorgelegt. Die einzelnen Maßnahmen betreffen die Bereiche Beschäftigung und Soziales, Bildung und Qualifikation, Diskriminierungsbekämpfung, Mobilität, Jugend, Informationsgesellschaft, Gesundheit und Wirtschaft. Durch die Vorlage der Initiativen als Gesamtpaket soll insbesondere die soziale Dimension Europas mit Blick auf die europäische Integration als Gegengewicht zu der allgemein eher neoliberal ausgerichteten Wirtschaftspolitik der EU zum Ausdruck kommen. Ziel ist es, das Verständnis und die Akzeptanz Europas bei den europäischen Bürgern zu verbessern.

1. Mitteilung „Eine erneuerte Sozialagenda: Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts“

In der themenübergreifenden und zusammenfassenden Mitteilung „Eine erneuerte Sozialagenda: Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts“ werden zunächst die drei Schwerpunkte für europäische Sozialpolitik definiert. Unter dem Stichwort „Chancen“ versteht die Kommission, mehr und bessere Jobs zu schaffen sowie Mobilität sicherzustellen, während „Zugangsmöglichkeiten“ den Anspruch formuliert, auch benachteiligten Bevölkerungsgruppen Zugang zu hochwertigen Bildungs-, Sozial-, Gesundheits- und sonstigen Dienstleistungen zu gewährleisten. Unter dem Begriff „Solidarität“ werden die Bekämpfung von Armut und die Förderung von sozialer Integration und Partizipation zusammengefasst. Konkret kündigt die Kommission dabei für die nächsten Jahre folgende kommunalrelevante Initiativen an:

- Ausbau der „Offenen Methode der Koordinierung“ (OMK) in den Bereichen Jugend, allgemeine und berufliche Bildung, Sozialschutz, Armutsbekämpfung, besonders Kinderarmut, Rentenpolitik und Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen,
- einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur „aktiven Eingliederung“, der die Themen Einkommensunterstützung, Verbindungen zum Arbeitsmarkt und Verbesserung des Zugangs zu qualitativ hochwertigen Dienstleistungen behandeln wird,
- die Schaffung von Leitlinien zur Auslegung der EU-Vorschriften nach den EuGH-Urteilen „Laval“, „Viking“ und „Rüffert“,
- eine Mitteilung zum demografischem Wandel, zu Informations- und Kommunikationstechnologien und zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen,
- mehrere Legislativvorschläge zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf und einen Bericht zur Verfügbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen im Unionsgebiet.

Die im Einzelnen angekündigten Initiativen sind mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip und dem nach wie vor in Kraft befindlichen Vertrag von Nizza insoweit bedenklich, als sie Bereiche erfassen, in denen der EU keine primärrechtlichen Kompetenzen zustehen. Die EU will die nationalen Maßnahmen daher nach eigener Aussage in diesem Bereich lediglich ergänzen. Dabei betont sie das Bedürfnis nach möglichst bürgernahen, auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene getroffenen Entscheidungen. Zugleich ist die EU jedoch zu groß und zu heterogen, um einen Sozialstaat oder ein Sozialmodell nach dem Muster der einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu bilden. Jeder Mitgliedstaat hat sein eigenes Sozialsystem, das die jeweiligen Traditionen, Vorlieben und politischen Schwerpunkte widerspiegelt. Darüber hinaus sind die mit der Ausweitung der Offenen Methode der Koordinierung verbundenen weitgehenden Berichtspflichten geeignet, in dem bereits heute insoweit stark regulierten Bereich der Sozialverwaltung zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu erzeugen und weitere Kräfte zu binden.

2. Position des Deutschen Landkreistages

Der Deutsche Landkreistag anerkennt die Bemühungen der EU, im Sinne des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts die soziale Kohäsion im Unionsgebiet voranzutreiben. Dies ist für die Akzeptanz europäischer Politik auch vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise wichtig. Allerdings sind die Möglichkeiten für eine soziale Integration oder eine Sozialunion nicht zuletzt nach den begrüßenswert klaren Aussagen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil zum Lissabon-Vertrag deutlich begrenzt. Die sozialpolitisch wesentlichen Entscheidungen müssen nach wie vor in eigener Verantwortung der deutschen Gesetzgebungsorgane getroffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die nationale Gestaltung der Sozialordnung einschließlich der Fragestellungen der Existenzsicherung des Einzelnen. Namentlich die Zuständigkeiten in sozialen Belangen können und müssen von den Organen der EU in einer Weise ausgeübt werden, dass auf mitgliedstaatlicher Ebene sowohl im Umfang als auch in der Substanz noch Aufgaben von hinreichendem Gewicht bestehen, die rechtlich und praktisch Voraussetzung für eine lebendige Demokratie sind. Die Bundesrepublik muss weiter über einen ausreichenden Zuständigkeitsraum verfügen, um sozialpolitisch wesentliche Entscheidungen selbstverantwortlich zu treffen.

Vor diesem Hintergrund sind die einzelnen Initiativen der EU zu einer „erneuerten Sozialagenda“ daran zu messen, dass sie der Bundesrepublik das Recht und die praktischen Handlungsmöglichkeiten belassen, für soziale Sicherungssysteme und andere Maßnahmen der Sozial- oder Arbeitsmarktpolitik konzeptionelle Entscheidungen zu treffen.

IV. „Flexicurity“ und „Active Inclusion“

Im Rahmen der sog. Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung legt die Europäische Kommission einen immer stärkeren Fokus auf eine „europäische Beschäftigungspolitik“. Dabei verfolgt die Kommission mit den Initiativen zur „Flexicurity“ und „Active Inclusion“ zwei verschiedene Ansätze.

Das „Flexicurity“-Konzept (eine Wortneuschöpfung aus Flexibility und Security) bezieht sich in erster Linie auf leichter vermittelbare Arbeitssuchende und damit in Deutschland eher auf Leistungsempfänger aus dem Bereich des SGB III. Der „Active Inclusion“-Ansatz (aktive Eingliederung) zielt auf arbeitsmarktfremere und damit schwerer vermittelbare Leistungsempfänger, die in Deutschland eher dem Leistungsbereich des SGB II zuzuordnen wären.

Das Kunstwort Flexicurity soll deutlich machen, dass sich Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit nicht ausschließen, während das „Active Inclusion“-Modell die Bewältigung sozialer Ausgrenzung infolge von Arbeitslosigkeit und sonstiger Benachteiligungen thematisiert. Beide Punkte sind wesentliche Anliegen der Landkreise, die sich sowohl als Arbeitgeber als auch als Träger sozialer Leistungen den Bedürfnissen der Arbeitnehmer sowie der Arbeitssuchenden annehmen. Mit Blick auf diese umfassende Betroffenheit kommunaler Aufgabenwahrnehmung spielen die deutschen Landkreise eine entscheidende Rolle bei der erfolgreichen Umsetzung innovativer Konzepte vor Ort.

1. „Flexicurity“-Konzept

Der Flexicurity-Ansatz orientiert sich an den erfolgreichen skandinavischen Arbeitsmarktmustern und enthält vier wesentliche Elemente, die gleichzeitig umgesetzt werden sollten:

- Flexiblere und zuverlässige vertragliche Vereinbarungen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Schaffung einer höheren Arbeitsmarktmobilität,

- lebenslanges Lernen zur Sicherung der Anpassungs- und Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer zur Aufrechterhaltung ihrer Mobilität,
- aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die Zeiten der Arbeitslosigkeit verkürzen und Übergänge zu neuen Arbeitsverhältnissen erleichtern,
- Systeme der sozialen Sicherheit, die eine angemessene Einkommenssicherung bieten, die Beschäftigung fördern und die die Arbeitsmarktmobilität absichern.

2. „Active Inclusion“-Initiative

Mehr noch als der Flexicurity-Ansatz betrifft die Initiative der Kommission zur „Active Inclusion“ unmittelbar Leistungen und Problemlagen der kommunalen Ebene im Bereich der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Der Gedanke der Leistungserbringung aus einer Hand im Rahmen der sozialen Fürsorge findet in diesen Vorschlägen ebenfalls Anklang.

In Bezug auf das Konzept der aktiven Eingliederung arbeitsmarktfremder Menschen hat die Europäische Kommission drei Grundsätze aufgestellt, um die soziale Einbeziehung dieser Personengruppe zu verbessern:

- Angemessene und ausreichende Einkommenssicherung, um soziale Ausgrenzung zu vermeiden und zur Wahrung der menschlichen Würde,
- aktive und präventive Arbeitsmarktmaßnahmen, um dem Arbeitsmarktzugang entgegenstehende Hindernisse z. B. über Anreize von Steuer- und Sozialleistungssystemen auszuräumen (kollektiv),
- Sozialdienstleistungen hoher Qualität, die für den Einzelnen verfügbar und erschwinglich sind, um ihn in die Lage zu versetzen, sich auch bei individuellen Schwierigkeiten oder bei Krisen uneingeschränkt wieder in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt einzugliedern.

Die Rolle der EU sieht die Europäische Kommission jeweils bei der Umsetzung der gemeinsamen Grundsätze. So sollen auf EU-Ebene durch systematische Überwachung und Evaluierung und durch sonstige Initiativen oder Instrumente die Bemühungen der Mitgliedstaaten unterstützt werden. Den EU-Finanzinstrumenten kommt dabei eine Schlüsselrolle zu. Sie fördern bereits heute in großem Umfang die Entwicklung von auf Zugang zum Arbeitsmarkt gerichteten Einbeziehungsstrategien. So bietet der Europäische Sozialfonds langfristige finanzielle Rahmenbedingungen, die nationale und sonstige Finanzquellen ergänzen.

3. Position des Deutschen Landkreistages

Der Deutsche Landkreistag sieht in den Initiativen der EU-Kommission zu „Flexicurity“ und „Active Inclusion“ interessante Ansätze. Die Landkreise nehmen sich sowohl als Arbeitgeber als auch als Träger sozialer Leistungen den Bedürfnissen der Arbeitnehmer sowie der Arbeitssuchenden an. Sie spielen damit eine entscheidende Rolle bei der erfolgreichen Umsetzung innovativer Konzepte vor Ort. Die Argumente und die Positionen der Landkreise müssen daher stärker als bislang in Konzeption und Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Initiativen der Kommission Beachtung finden. Insbesondere mit Blick auf den Zugang zu sozialen sozialen Dienstleistungen muss das Prinzip der Leistungserbringung aus einer Hand als bürgerfreundlichstes Modell Leitmotiv sein.

V. Die Offene Methode der Koordinierung (OMK)

Die „Offene Methode der Koordinierung“ ist eine Handlungsform der EU, die in der Regel in Politikbereichen angewendet wird, in denen die Gemeinschaft über keine Rechtsetzungs-Kompetenzen verfügt. Denn das politische System der EU sieht das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung vor. Danach können bindende Rechtsakte nur erlassen werden, wenn die Verträge die Organe der Union ausdrücklich hierzu ermächtigen. Besteht der politische Wunsch, die Organe, insbesondere die EU-Kommission, in Politikbereichen einzusetzen, in denen es keine Kompetenz zum Erlass von Rechtsakten gibt, wird die sog. Offene Methode der Koordinierung herangezogen, die auf verbindliche Rechtsakte weitgehend verzichtet.

Dies bedeutet im Wesentlichen, dass auf europäischer Ebene Leitlinien bzw. Zielvorgaben entwickelt werden, die von der nationalen und regionalen Politik beachtet werden sollen. Die Umsetzung unterliegt dabei einer regelmäßigen Überwachung und Bewertung auf EU-Ebene.

1. Instrumente der OMK

Das Besondere an der „Offenen Methode der Koordinierung“ ist, dass sie weder an die vertragliche Kompetenzordnung noch an die vertraglich vorgesehenen Verfahren gebunden ist. Ihre wesentlichen Instrumente sind unverbindliche Empfehlungen und Leitlinien der Kommission an die Mitgliedstaaten. Die vereinbarten Zielvorgaben binden die Mitgliedstaaten lediglich politisch, können im Einzelfall jedoch erheblichen öffentlichen Druck erzeugen. Auch wegen der vorgesehenen Evaluierung und Überwachung der nationalen Umsetzung auf europäischer Ebene schaffen sie damit eine faktische Verbindlichkeit.

Auf der Basis der Beschlüsse von Lissabon hat sich bis heute ein dichtes Geflecht von Zielvereinbarungen, Leitlinienprozessen und Berichtssystemen in nahezu allen Tätigkeitsbereichen der EU entwickelt. Das System beruht auf Selbstverpflichtungen der Mitgliedstaaten, gekoppelt mit ständigen Vergleichen und gegenseitiger Kontrolle. Der Rat hat in Lissabon folgende Instrumente bestimmt:

- Festlegung von Leitlinien für die EU mit einem jeweils genauen Zeitplan für die Verwirklichung der kurz-, mittel- und langfristigen Ziele,
- ggf. Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Zielvorgaben, die auf die in den einzelnen Mitgliedstaaten und Bereichen bestehenden Bedürfnisse zugeschnitten sind, als Mittel für den Vergleich der bewährten Praktiken,
- Umsetzung dieser europäischen Leitlinien in die nationale und regionale Politik durch Entwicklung konkreter Ziele und Erlass entsprechender Maßnahmen unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede,
- regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung im Rahmen eines Prozesses, bei dem alle Seiten voneinander lernen.

2. Handlungsformen der OMK

Mit der Anwendung der „Offenen Methode der Koordinierung“ werden bisher rein nationale Entscheidungsprozesse um neue Foren und neue Beteiligte auf europäischer Ebene erweitert:

- *Gegenseitiges Lernen*: Erfahrungen und bewährte Praktiken werden zwischen den Nationalstaaten ausgetauscht. Hierzu stellt die Kommission fest, wie die politische Praxis in den einzelnen Mitgliedstaaten aussieht. Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, umfangreich an die Kommission zu berichten.

- *Statistische Vergleiche:* Die Kommission erhebt über Eurostat statistische Daten aus dem jeweiligen Politikfeld. Dazu werden den nationalen Statistikämtern Vorgaben gemacht, welche Daten sie wie zu erheben haben, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten.
- *Leitlinien:* Auf Vorschlag der Kommission legt der Rat der EU Zielvorgaben fest, die die Mitgliedstaaten bei ihrer nationalen Politik berücksichtigen sollten.
- *Benchmarks:* Die Kommission prüft mit Hilfe der erhobenen Daten, ob die Mitgliedstaaten die in den Leitlinien enthaltenen Ziele erreichen. Hieran sind keine Sanktionen geknüpft. Erreicht ein Land die Ziele nicht, so wird dies aber veröffentlicht.
- *Empfehlungen:* Der Rat gibt auf Vorschlag der Kommission detaillierte Empfehlungen, wie die Ziele erreicht werden können. Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, diesen Empfehlungen zu folgen.

Neben dem Bereich Beschäftigungspolitik wird dieses Vorgehen u. a. in folgenden kommunalrelevanten Bereichen genutzt: allgemeine und berufliche Bildung, soziale Eingliederung, Umweltpolitik, Gesundheitswesen und Altenpflege, Migrationspolitik, Jugendpolitik und Tourismus. Den Texten der Kommission ist zu entnehmen, dass sie die Koordinierungsmethode nicht als Ausnahmeinstrument sieht. Vielmehr wird sie als modernes Handlungselement betrachtet, das gleichberechtigt neben anderen Handlungsformen steht.

3. Position des Deutschen Landkreistages

Die Ausweitung der „Offenen Methode der Koordinierung“ auf immer weitere Politikfelder ohne entsprechende vertragliche Grundlage widerspricht dem Grundsatz der begrenzten Einzelmächtigung. Durch die Anwendung jedenfalls in Bereichen, in denen die Union über keine Zuweisung legislativer Kompetenz aus den Verträgen verfügt, kommt es zu einer Aushöhlung des Grundsatzes der Subsidiarität.

Zugleich besteht innerhalb der Mitgliedstaaten die Gefahr, dass eine Auseinandersetzung in den eigentlich zuständigen, demokratisch legitimierten nationalen oder regionalen Parlamenten nicht mehr stattfindet. Anstatt ihre Legislativfunktion wahrzunehmen, verbleibt den Parlamenten lediglich der Umsetzungsprozess der von den europäischen Regierungen vereinbarten Vorgaben. Über die Auswahl der zu vergleichenden Bereiche und Indikatoren findet de facto eine inhaltliche Vorfestlegung nationaler Politikziele statt, ohne dass die national hierfür zuständigen Organe ausreichend eingebunden sind.

Zweifel bestehen auch an der Sinnhaftigkeit der „Offenen Methode der Koordinierung“ als Methode. Die Reduzierung komplexer Sachverhalte auf einige Zielvorgaben erscheint zu simplifizierend, vor allem, wenn Hauptziel die vermeintlich leichtere Vergleichbarkeit zwischen den Staaten und der daraus resultierende politische Handlungsdruck ist. Nicht zuletzt erfordern die Berichterstattung der Mitgliedstaaten sowie die Überwachung durch die Kommission einen hohen Verwaltungsaufwand.

Der Deutsche Landkreistag lehnt eine Ausweitung der sog. Offenen Methode der Koordinierung im Sozialbereich ab. Zwar trägt sie zum Austausch zwischen den Mitgliedstaaten bei. Vor allem aber schafft sie eine faktische Verbindlichkeit auf europäischer Ebene in Bereichen, in denen der EU anerkanntermaßen keine Kompetenzen zustehen. Zugleich führt die „Offene Methode der Koordinierung“ in dem nach nationalem Recht stark regulierten Sozialbereich zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand, ohne dass dem ein konkreter Nutzen vor Ort gegenüber stünde. Insbesondere die Festlegung quantitativer Ziele wird als unzulässige Vorwegnahme nationaler Politikzielbestimmung zurückgewiesen.



DEUTSCHER
LANDKREISTAG



Deutscher Landkreistag

Ulrich-von-Hassell-Haus

Lennéstraße 11

10785 Berlin

Tel. 0 30/59 00 97-3 09

Fax 0 30/59 00 97-4 00

www.landkreistag.de

info@landkreistag.de

